

УДК 94(477)

Стан дослідження питання місцевого самоврядування в науковій українській літературі

Г.З. ГІРНЯК

Українська академія друкарства, м.Львів, Україна, E-mail: ms.pasichnyk@ukr.net

Авторське резюме

У представленій статті автором аналізуються наукові дослідження, присвячені темі міського управління українських земель у складі Російської імперії кінця XIX – початку XXI ст. Ідеї та практика місцевого самоврядування мають давні традиції від вічових зборів Київської Русі, запровадження магдебурзького права, інститутів козацької демократії, функціонування міських дум, губернських і земських установ, сільських сходів під час перебування України у складі Російської імперії, сільських, містечкових, волосних органів, повітових і губернських комісарів, дум за часів УНР та в сучасних умовах.

Автор особливо звертає увагу на те, що ще українська історіографія першої половини XIX ст., продовжуючи державницькі традиції гетьманської доби, шукає синтези у формі загальних праць з історії України, а зокрема місцевого самоуправління. Праці Д.Бантиш-Каменського дають системний огляд історії України від давніших часів до кінця XVIII ст., докладніше спинаючись на козацькому самоуправлінні. Але водночас українська історіографія в добу романтизму ставить в центр уваги народ, його життя і рухи. Романтичне захоплення народністю згодом переростає у співчуття до соціальної та економічної неволі народних мас, головно — селянства. Досліджуючи спочатку народ як об'єкт історії, українська історіографія згодом ставить його на чолі українського історичного процесу. При певних відмінах, в різні часи й у різних дослідників, народницький напрям характеризує всю українську історіографію середини і другої половини XIX ст., а відгуки його мають вплив ще в перших десятиліттях XX ст. Народницький напрям найяскравіше виявився в працях М.Максимовича, П.Куліша, О.Лазаревського та ін., які присвятили головним чином свої праці вислідам історії козащини та його управління.

У статті проаналізовано погляди революційних народників, які схилилися на принцип верховенства волі народу, що був основою всіх рівнів влади. У програмних принципах народоправління акцентувалось на демократичних традиціях сільської громади. Висуваючи загальнодемократичні гасла про права нації на суверенний розвиток, вони мали на увазі не федерацію рівноправних народів, а федерацію громад, об'єднаних в області й підпорядкованих на місцях обласному управлінню, а в центрі — союзному урядові. Але народники не дали відповіді на поставлені життям питання, практичних рекомендацій з розв'язання національних проблем.

Центральна Рада виявляла свою прихильність до інституту місцевого самоврядування. Разом з тим чи не в усіх її документах фактично йдеться про підпорядкування органів місцевого самоврядування центральному урядові.

Певну чіткість і перспективи місцевого самоврядування в Українській Народній Республіці вносить Конституція 1918 р. Систему місцевого самоврядування мали становити землі, волості й громади, а їх відносини з державою передбачались у такому вигляді: «Не порушуючи єдиної своєї власті, УНР надає землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації». Та в умовах громадянської війни ці наміри не реалізувались.

Ключові слова: Російська імперія, губернія, місцеве самоврядування, Україна, народники, фундаментальні праці, публічна влада, демократичні засади.

A condition of a research of local government in the Ukrainian scientific literature

H.Z. HIRNYAK

Ukrainian academy of printing, Lviv, Ukraine, E-mail: ms.pasichnyk@ukr.net

Abstract

The paper analyzes the scientific research on the topic of urban governance of the Ukrainian lands in the Russian Empire in late XIX – early XX1 centuries. Ideas and practice of local government have had a long tradition since veche meetings of Kiev Rus, the introduction of Magdeburg rights, institutions of Cossack's democracy, the functioning of urban doom, provincial and district institutions, the rural meetings while Ukraine was a part of the Russian Empire, rural, burghs, township authorities, county and provincial commissioners, dooms in times

of UPR as well as in modern terms.

In particular the author emphasizes that Ukrainian historiography of the first half of the nineteenth century, while studying state features of the Hetman period, is looking for syntheses in the form of general researches on the history of Ukraine, and especially local government. D.Bantysh-Kamensky's scientific papers give a systematic overview of the history of Ukraine from earlier times to the end of the eighteenth century, paying more attention to the Cossack self-government. At the same time Ukrainian historiography puts into focus the people's life and motion in the age of Romanticism. Romantic fascination ethnic group then develops into compassion for the social and economic distress of the masses, mainly - the peasantry. Exploring

© Г.З. Гіряк, 2014

the ukrainians as the subject of history, Ukrainian historiography puts it at the head of Ukrainian historical process. In certain cases, at different times and in different researchers populist trend characterizes all Ukrainian historiography of the middle and second half of the nineteenth century, and reviews its influence even in the first decades of the twentieth century. Populist trend is the most clearly evident in the researches of M. Maksymovych, P. Kulish, O. Lazarevsky and others who have dedicated their works mainly to the results of Cossack's history and its management.

The paper examines the views of revolutionary populists, who bowed to the rule of the will of the people, which was the basis for all levels of government. In the program principles of public government emphasized the democratic traditions of rural communities. Advancing the general democratic slogans of the sovereign right of nations to develop, they were not referring to a federation of equal nations, but a federation of communities united in regions and subordinated to the local regional management, and in the center—the central government. But populists did not give answers to life's questions, practical recommendations concerning national problems.

Central Council demonstrated its commitment to the institution of local government. However, not all of the documents announced the subordination of local governments to the central government.

The Constitution of 1918 brings some clarity and perspectives of local government in the Ukrainian People's Republic. The system of local government had to include the lands, provinces and communities, and their relationship with the state anticipated in the form: «Without prejudice to its single power, UPR provides land, townships and communities with the right of wide government, keeping to the principle of decentralization.» And in the civil war, those intentions were realized.

Keywords: The Russian Empire, province, local government, Ukraine, populists, fundamental work, public authorities and democratic principles.

Постановка проблеми. Дослідження у галузі місцевого самоврядування здійснюється у таких двох основних напрямках: а) вивчення й узагальнення історико-правового досвіду шляхів становлення органів місцевого самоврядування на основі вивчення першоджерельної бази, а також фундаментальних праць науковців - дослідників різних історичних періодів; б) теоретичні дослідження ролі інституту місцевого самоврядування в системі публічної влади, його співвідношення з організацією державної влади, визначення їх компетенції відповідно до іманентно властивої природи цього інституту, його реальних можливостей впливу на суспільство сучасної України.

Аналіз досліджень і публікацій. В сучасних умовах характеризуються сплеском інтересу до історії як місцевих органів державної влади, місцевого самоврядування. Значним є внесок у дослідження тих чи інших аспектів проблеми О. Ярмиша, В. Горбачова, В. Грицака, С. Калутіна, О. Головка, О. Марченка, О. Мельничук та ін. Питанням організації, діяльності, місця органів місцевого самоврядування в системі публічної влади приділяється також значна увага серед сучасних дослідників (С. Болдірев, О. Бориславська, О. Батанов, Ю. Делія, Б. Калиновський, А. Коваленко, В. Кравченко, В. Кампо, В. Куйбіда, А. Крусян, М. Орзіх, Н. Шкільняк, Н. Камінська).

Розробленням концепції місцевого самоврядування, його теоретико-правових засад з початку 90-х років займається значна кількість фахівців. Спостерігаються їх різні підходи до періодизації становлення, організації та функціонування місцевого самоврядування в українській державі, проте це вагомий внесок у вітчизняну науку, теоретичне підґрунтя для вдосконалення системи органів самоврядування.

Метою дослідження є аналіз історичних та політико-правових поглядів наукових українських досліджень з питання місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. На кінець XIX століття українська історіографія вже диспонувала великим добром монографічної літератури та археографічних видань. Водночас розвиток української культури і національної свідомості висував потребу наукового синтезу історичного процесу українського народу і якнайширшої популяризації управління та історії України. Першу наукову схему історії українського народу, на заселеній ним території, протягом усього його історичного життя створив і обґрунтував М. Грушевський. Його монументальна праця «Історія України-Руси» в 10 томах, видана у Львові й Києві в 1898—1937 рр., знайшла цілковите визнання як в українській, так і зарубіжній історіографії [5]. Учений пропонує відмовитися від декларативного закріплення статусу місцевих рад. Предметом конституційного регулювання статусу органів місцевого самоврядування має бути їх юридична природа як заснована на законі самоорганізації громадян сільських і міських громад для задоволення колективних життєвих потреб за рахунок власного і державного фінансування.

Центром конституційної системи України М. Грушевський вважав народ, людину з її правами і вольностями. У науковій і практичній сферах він спирався на ідеї народного суверенітету, непорушності громадянських прав, важливість яких у тому, що базуються на світовому досвіді країн парламентської демократії, пристосовуючись до специфічних умов української дійсності [5].

У XIX — поч. XXI ст. відбувається поступова демократизація суспільства, реформування державної влади, створення органів земського

і міського самоврядування. Одночасно у Російській імперії здійснювалися дослідження, що спочатку мали характер перших узагальнень досвіду діяльності реформованих органів самоврядування, зростав інтерес до вивчення окремих аспектів їх взаємодії органами держави.

Ідеї місцевого самоврядування досліджували В. Винниченко, М. Драгоманов, В. Липинський, М. Міхновський, О. Романович-Славатинський, Ю. Панейко, С. Подолинський, М. Стахів, І. Франко, В. Целевич та ін. [2;3-4;8;20].

М. Драгоманов як прихильник поділу влади, вважав самоврядування основою руху до справедливості, основної мети — повернення української нації до сім'ї культурних націй. У праці «Історична Польща і великоруська демократія» він виводить ряд принципів локальної демократії. Ідеал політичної федерації Драгоманова реалізується у вислідковуванні децентралізації та де бюрократизації держави «знизу вгору»[3;4] при повному визнанні самоуправних одиниць (громад, волостей, повітів, земель), кожна з яких має самостійність стосовно інших самоуправ. В одному з проєктів, беручи до уваги економічно-географічні критерії. Російська імперія поділяється на 20 автономних земель, зокрема, 4 на українських землях (поліська, київська, одеська, харківська) [5-6].

Отже, основою концепцій М. Драгоманова були «вільна громада», вільні договірні відносини між громадами та землями, міське самоуправління (автономія міст). Також він сприяв розвитку земського руху.

У женецькій «Громаді» реалізував свої погляди, виходячи з драгомановської «громади», також С. Подолинський[4]. Україна мала стати федеративною республікою вільно об'єднаних громад, тобто основою майбутньої демократичної держави є «громада» — об'єднання людей для виконання виробничих функцій і розв'язання громадських справ. Подолинський підкреслював залежність влади, прав і свобод від рівня господарської самостійності громади, розвитку продуктивних сил суспільства. Складові частини держави (громади) ухвалюють у своїх справах обов'язкові норми, а спільна «рада громади є арбітром у конфліктах між ними».

У кін. XIX — поч. XX ст. відповідні погляди щодо розвитку української національної справи, інтересів місцевого населення поділяли і розвивали політичні діячі й мислителі О. Романович-Славатинський, М.Туган-Барановський, М. Славінський, В. Вернадський, А. Кримський, М. Палієнко [2, с.59], які, як правило, відстоювали державницьку модель місцевого самоврядування.

І. Франко зазначав, що у майбутньому суспільстві має утвердитися справжнє народо-владдя, реальна, а не формальна демократія.

Основний засіб здійснення народом своєї влади, на його думку, — це громади, що виконують усі функції управління суспільством: господарсько-економічну та культурно-освітню, судову. Представницькі органи належить утворити на рівні вільного союзу громад. Усі обранці підконтрольні громадам, які їх обрали.

Гетьман П. Скоропадський у 1918 р. розпустив органи місцевого самоврядування, створені Центральною Радою. У Києві було сформоване Управління Столичного Отамана, а в Одесі Управління Міського Отамана. Державний секретар І. Кістяківський на з'їзді губернських старост заявив, що за досвідом революції «місцеве самоврядування, збудоване на протидержавному виборчому законі, знизило місцеве господарство та повернуло здорове господарче життя земств і міст в боротьбу політичних програм»[10, с.95].

Директорія після декларації поновлення демократичного устрою в Україні в умовах громадянської війни не змогла реалізувати свої наміри. Але ідея широкого самоврядування відроджується в УНР наприкінці 1920 р., коли з'являються проєкти нової Конституції УНР, де пропонувалася система громад, волостей, повітів і «вищих над ними одиниць самоврядування», розмежована (починаючи з рівня повітів) компетенція «урядових чиновників» і «чиновників самоврядування».

У розробленні Конституції УНР брав участь Володимир Винниченко, який обстоював принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову; ідею рівності громадян перед законом. Заслугує уваги його визначення сутності державності як устрою матеріального та психічного життя народу, його економіки, політики, національності, культури — складного комплексу самоорганізації людей[2].

Певний розвиток отримали ідеї місцевого самоврядування на українських землях у складі Російської та Австро-Угорської імперій, де відбувалися реформи місцевих органів влади, що мали відповідне значення для українського населення.

С. Томахівський виклав свою концепцію у працях «Українська історія», «Про історію, героїв і політику». Його державницька концепція ґрунтується на ідеї особливої ролі Галичини й уніатської церкви в українському державотворенні. Основними її вихідними чинниками визначалися земля, нація та держава, насамперед територіальний патріотизм і національна ідея. С. Томахівський вважав, що майбутня українська держава має формуватися на основі політичної автономії західно-українських земель з власним законодавством, адміністрацією, армією, системою освіти. Автономія повинна спиратися на традиції Галицько-Волинського князівства, а також політичний досвід Австро-Угорської монархії та

польського республіканського правління [2].

В. Липинський вважав, що тільки власна держава, збудована українською нацією на своїй етнографічній території, врятує націю від економічного розпаду й анархії. Він розчарувався народницькою елітою, яка розуміла демократію як необмежене народовладдя під проводом Рад та отаманів і виявилася нездатною вирішити проблеми державного будівництва. Нація у В. Липинського виступає як політична спільність, що охоплює громадян держави, незалежно від їх етнічної належності. Забезпеченню єдності нації слугує й територіальний патріотизм—усвідомлення своєї території, любов до своєї землі, почуття єдності та співпраці її постійних мешканців, незалежно від походження, соціально-класової, етнічної належності, віросповідання [8, с.78].

Ідеологи націоналізму М. Міхновський, Д. Донцов і М. Сціборський також зробили свій внесок у розвиток національних ідей про місцеве самоврядування [13]. Одним з основних причин втрати українцями державності М. Міхновський вважав відсутність внутрішньої єдності й висував ідею національного солідаризму, яка має об'єднати окремі частини нації в єдине ціле. Вона найповніше була сформульована в «Х заповідях Української народної партії». М. Міхновський — один з авторів конституційного проекту «Самостійна Україна» (1905 р.), за яким Україна мала бути президентською республікою з двопалатним парламентом — Радою представників і Сенатом [13].

У радянські часи інтерес до дослідження місцевого самоврядування знижується через ідеологічні та класові міркування, слідування висловленим В. Леніним негативним оцінкам місцевого державного апарату Російської імперії, критиці земств. Визнання місцевого самоврядування буржуазним і класово чужим пролетаріату призвело до того, що проблеми взаємовідносин земств, міст і місцевої адміністрації, їх правового регулювання втратили актуальність. До них повертаються тільки у повоєнний період. Потреба у реформуванні системи місцевого самоврядування була обумовлена недосконалістю Конституції СРСР 1936 р., яка визначала вертикальну систему органів самоврядування, що суперечило концепції самоврядування. Специфіка побудови такої системи й ідеологізація суспільства за радянських часів зумовлювали спрямування досліджень радянських учених з даної проблематики. Праці О. Карлова, Г. Барабашова, К. Шеремета, Н. Старовойтова[2] стали теоретичним підґрунтям для вдосконалення системи органів самоврядування. Ю. Панейко визначив самоврядування як децентралізовану державну адміністрацію, що базується на приписах закону[11].

Кінець XX ст. початок XXI супроводжував-

ся перебудовою, розвитком місцевого самоврядування та його відродженням. Багато робіт з радянського будівництва побачили світ у цей період (О. Безуглова, М. Краснова). Вони на сучасному етапі також актуальні, бо сформульовані концепції стали основою розвитку науки «Державне будівництво і місцеве самоврядування»[10].

У сучасній Україні місцеве самоврядування визнається на конституційному рівні як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ, міста - самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України [11, с. 731; 12, с. 10-18].

Характерною ознакою вітчизняного самоврядування залишається його невизначеність, неузгодженість через наявність і дію паралельно двох наукових теорій місцевого самоврядування - громадівської та державницької. Більшість дослідників є прихильниками першої теорії і наводять вагомі аргументи на її користь. Конституційні засади місцевого самоврядування покликані забезпечити передумови перетворення органів самоврядування з переважно політичних структур на правові інститути, які довели б переваги правових засобів вирішення соціально-культурних та економічних проблем перед командно-адміністративними методами. Мабуть, в основу державної політики слід покласти відому в світі концепцію дуалістичного муніципалізму, за якою органи самоврядування виконують не тільки власні функції, але й окремі повноваження державної адміністрації (за відповідну компенсацію із сфери їх спільної компетенції).

Висновки. Отже, аналіз генезису самоврядування свідчить, що вітчизняний демократичний досвід врядування співмірний з традиціями самоврядування у Західній Європі та США. Ідея самоврядування стала стрижнем для розвитку соціальних мікрогромад і виявилася силою, здатною протистояти надмірній централізації державної влади.

У багатьох випадках розвиток місцевого самоврядування України відбувався за відсутності власної державності, регулювався нормативними актами інших держав. Його система пройшла складний і суперечливий історичний шлях, століттями зазнаючи впливу східної та західної політичних культур, інтересів місцевого населення. На поч. XX ст. уперше в українській історії пошуку власних моделей територіальної організації передували потужний інтелектуальний прорив, спрямований на врахування загальноукраїнських інтересів, етнічних меж території, історичних, господарських, військових традицій.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Бантыш-Каменский Д. История Малой России со времен присоединения к Российскому государству при царе Алексее Михайловиче, с кратким обозрением первобытного состояния сего края. — СПб., 1903.
2. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності / І. Грицяк // Вісник УАДУ при Президентіві України. - 1996. - № 1. - С. 58-61.
3. Драгоманов М. Старі Хартії Вільності // Політологія. Кінець XIX - перша половина XX ст.: хрестоматія / М. Драгоманов; за ред. О.І. Семківа. - Л., 1996.
4. Драгоманов М. Вольный союз - Вільна спілка. Опыт украинской политико-социальной программы / М. Драгоманов. - Женева, 1884.
5. Друзюк С. Проблеми інституту місцевого самоврядування в аспекті конституційних поглядів М. С. Грушевського / С. Друзюк // Право України. - 1998. - № 3. - С. 87-88.
6. Кулиш П. Отпадение Малороссии от Польши (1340—1654). — М., 1888—1890. — Т.1—3.
7. Лазаревский А. Прилуцкий полк. — К., 1902; його ж: Описание Старой Малороссии. — К., 1888. — Т.1.
8. Липинський В. Україна на переломі. — Відень, 1920.
9. Максимович М. Соб. соч. — К., 1876. — Т.1
10. Мірошніченко М.І., Мірошніченко В.І. Історія вчень про державу і право / М.І. Мірошніченко, В.І. Мірошніченко. - К., 2004. - 224 с.
11. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. - Львів: Літопис, 2002.
12. Пресняков А.Е. Княжое право в Древней Руси / А.Е. Пресняков. - М., 1991.
13. Супрун В.М. Проблематика місцевого самоврядування в Україні у працях вітчизняних науковців-дослідників / В.М. Супрун // Сучасні проблеми розвитку державності та протидії злочинності: матеріали IV звітної наук.-практ. конф., 2526 травня 2006 р., м. Кіровоград / за ред. В.П. Петкова. - Кіровоград, 2006. - С. 1316.

Стаття надійшла до редакції 22.07.2014

REFERENCES:

1. *Bantyish-Kamenskiy D.* Istoriya Maloy Rossii so vremen prisoedineniya k Rossiyskomu gosudarstvu, pri tsare Aleksee Mihayloviche, s kratkim obozreniem pervobyitnogo sostoyaniya sego kraya (History of Little Russia from the time of accession to the Russian state, under Tsar Alexei Mikhailovich, with a brief overview of the primitive state of this region). SPb., 1903.
2. *Hrytsiak I.* Mistseve samovriadiuvannia Ukrainy v istorii ta suchasnosti (Local self-government in Ukraine history and modernity). *Visnyk UADU pry Prezidentovi Ukrainy.* 1996. № 1. P. 58-61.
3. *Drahomanov M.* Stari Khartii Vilnosti (Old Carta). *Politolohiia. Kinets XIX - persha polovyna XX st.: khrestomatiiia.* L., 1996.
4. *Drahomanov M.* Volnyi soiuz - Vilna spilka. Opyit ukrainskoy politiko-sotsialnoy programmy (Voluntary association - Vilna spilka. Experience of Ukrainian political and social program). Zheneva, 1884.
5. *Druziuk S.* Problemy instytutu mistsevoho samovriadiuvannia v aspekti konstytutsiinykh pohliadiv M. S. Hrushevskoho (Problems of institutu mistsevoho samovriadiuvannia in aspekti konstitutsiinykh poglyadiv MS Grushevskogo). *Pravo Ukrainy.* 1998. № 3. P. 87-88.
6. *Kulich P.* Otpadenie Malorossii ot Polshi (1340—1654) (Defection of Ruthenia from Poland (1340-1654). M., 1888-1890. Vol.1-3.
7. *Lazarevskiy A.* Prilutskiy polk (Prilutsky Regiment). K., 1902. K., 1888. Vol.1.
8. *Lypynskiy V.* Ukraina na perelomi (Ukraine at the Crossroads). Viden, 1920.
9. *Maksimovich M.* Sob. soch (Works). K., 1876. Vol.1
10. *Miroshnychenko M.I., Miroshnychenko V.I.* Istoriia vchen pro derzhavu i pravo (History of doctrines of state and law). K., 2004. 224 p.
11. *Paneiko Yu.* Teoretychni osnovy samovriadiuvannia (Theoretical foundations of government). Lviv: *Litopys*, 2002.
12. *Presnyakov A.E.* Knyazhoe pravo v Drevney Rusi (Knyazhaya right in ancient Russia). M., 1991.
13. *Suprun V.M.* Problematyka mistsevoho samovriadiuvannia v Ukraini u pratsiakh vitchyzniannykh naukovt-siv-doslidnykiv (The issue of local government in Ukraine in the writings of national scientists and researchers). *Suchasni problemy rozvytku derzhavnosti ta protydii zlochynnosti: materialy IV zvitnoi nauk.-prakt. konf., 2526 travnia 2006 r., m. Kirovohrad.* Kirovohrad, 2006. P. 1316.

Гіряк Галина Зінов'ївна – старший викладач
Українська академія друкарства
Адреса: 79020, м. Львів, вул. Підгоском, 19
E-mail: ms.pasichnyk@ukr.net

Hirnyak Halyna Zinoviiivna – senior lecturer
Ukrainian academy of printing
Address: 19, Pidholoskom Str., Lviv, 79020
E-mail: ms.pasichnyk@ukr.net